



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **Dřevošrot a.s.**, IČO 27602231
sídlem Žitavského 496, Praha 5
zastoupená advokátem Mgr. Tadeuszem Zientkem
sídlem Stodolní 31, 702 00 Ostrava

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 5, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Státní energetické inspekce – ústředního inspektorátu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 49/031301514

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví rozsudku blíže označeného rozhodnutí Státní energetické inspekce – ústředního inspektorátu, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 450 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč za správní delikt podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPZE“ či „zákon“), jehož se měla dopustit tím, že jako výrobce paliva z biomasy nesplnila povinnost stanovenou ust. § 7 odst. 5 ZPZE.

2. V podané žalobě předně žalobkyně upozorňuje, že žalovaný je pasivně legitimován, jakožto správní orgán, na který přešla působnost správního orgánu rozhodujícího v posledním stupni (Státní energetické inspekce) v souladu s § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s bodem 78. části třinácté zákona č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a další související zákony.
3. Žalobkyně konstatuje, že správního deliktu se měla dopustit dle napadeného rozhodnutí tím, že porušila povinnost v ust. § 7 odst. 5 ZPZE tj. uchovávat dokumenty a záznamy o použitých druzích biomasy a o způsobu jejich využití pro výrobu paliv v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem, tj. vyhláškou č. 477/2012 Sb., o stanovení druhů a parametrů podporovaných obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny, tepla nebo biometanu a o stanovení a uchovávání dokumentů (dále též „vyhláška“), nejméně po dobu 5 let ode dne, kdy tyto dokumenty a záznamy vznikly, a na vyžádání je zpřístupnit Státní energetické inspekci.
4. *V jediné žalobní námitce* žalobkyně namítá, že rozhodnutí je nezákonné z důvodu, neboť ust. § 7 odst. 5 ZPZE žalobkyni žádnou povinnost neukládá. Žalobkyně odkazuje na obsah námitek ze dne 25. 6. 2014 a vyjádření ze dne 16. 12. 2015 a tato podání činí obsahem žaloby. Dle žalobkyně jsou napadená rozhodnutí založena na chybném předpokladu, a sice, že ust. § 7 odst. 5 ZPZE ve znění platném do 31. 12. 2015 stanoví povinnosti subjektu, který je výrobcem paliva z biomasy. Takový závěr však nelze učinit ani výkladem, který používá žalovaný, neboť je v rozporu s textem zákona. Ve smyslu ust. § 7 odst. 5 v kombinaci s ust. § 2 písm. q) ZPZE ve znění platném do 31. 12. 2015 žalobkyně není subjektem, který by měl uchovávat jakékoliv dokumenty. Žalobkyně přitom poukazuje na zásadu *in dubio mitius*, tedy že v pochybnostech je nutné uplatnit výklad mírnější.
5. Žalobkyně dále poukazuje na analogicky konstruované ust. § 27 odst. 5 ZPZE, které obsahuje pojem „výrobce tepla“, tedy pojem odkazující na subjekt, který je posledním článkem v rámci daného výrobně-obchodního řetězce. Správní orgán uvedl, že se v tomto ustanovení jedná o pochybení v názvosloví a že na tuto skutečnost bylo již upozorněno Ministerstvo průmyslu a obchodu. Žalobkyně souhlasí se správním orgánem, že zákonem č. 131/2015 Sb. došlo k odstranění pochybení v názvosloví v tomto ustanovení, stejně jako v ustanoveních § 7 odst. 5 či § 49 odst. 1 písm. c) ZPZE, kde byl pojem „výrobce“ nahrazen pojmy „výrobce paliva“, resp. „dodavatel paliva“ z biomasy. Dle žalobkyně se však jedná o změnu zákona, nikoliv pouhé upřesnění pojmů.
6. Žalobkyně upozorňuje na bod 5, čl. XVI zákona č. 131/2015 Sb., podle něhož *„řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 165/2012 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Byť předchozí právní úprava používala chybné pojmy, je třeba ji na posuzovanou věc použít. Jakákoliv nejednoznačnost v právní úpravě nemůže být v rozporu s principem předvídatelnosti a jít k tíži adresátů normy. Žalobkyně namítá, že správní orgány upřednostnily výklad, který znevýhodnil adresáty právní povinnosti a žalobkyně tak byla zkrácena na svých právech, když logicky vycházela z výslovného vymezení pojmu „výrobce“ s tím, že tento obsah byl ještě posílen zcela totožnou konstrukcí ust. 27 odst. 5 ZPZE. Žalobkyně se jako adresát právní normy chovala předvídatelným a správným způsobem a nemohla při interpretaci ust. § 7 odst. 5

zákona vycházet z předpokladu, že zákonodárce udělal v jednom předpisu dvě chyby – jednu při vymezení pojmu „výrobce“ v § 2 písm. q) a druhou v § 27 odst. 5 ZPZE.

7. Závěrem žalobkyně uvádí, že byla povinna podle vyhlášky v tzv. *Prohlášení výrobce nebo dodavatele paliva z biomasy* vyplňovat pouze údaje v části „Výrobce paliva“. Tvrzení správních orgánů, které ve svých rozhodnutích konstatují, že žalobkyně uváděla neúplné, nesprávné a nepravdivé údaje o jím zpracovávaných druzích biomasy, což jsou údaje, které výrobce paliva v prohlášení nevyplňuje, považuje žalobkyně za ničím nepodložená. Tehdy účinné znění § 7 odst. 5 ZPZE ukládalo pouze povinnost určité dokumenty uchovávat, žádné ustanovení zákona však neukládalo povinnost ověřovat údaje v jiných částech prohlášení.
8. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby a k meritu věci uvedl, že ust. § 7 odst. 5 ve znění rozhodném pro posuzované období nepochybně stanovovalo povinnosti výrobcí paliva z biomasy. Termín „výrobce“ spojený slučovací spojkou „nebo“ s druhou alternativou (dovozcem) tak nemohl znamenat nic jiného než výrobce paliva. I v dalším textu ustanovení se jedná o „využití pro výrobu paliv“. Termín výrobce tak zde nebyl „výrobcem“ ve smyslu § 2 písm. q) ZPZE, neboť § 7 odst. 5 ZPZE je speciální úpravou v rámci tohoto zákona, které stanoví povinnosti výrobcí paliva, nikoliv elektřiny.
9. Žalovaný připouští, že ust. § 27 odst. 5 ZPZE mohlo obsahovat slovní spojení „výrobce tepla“ v rozporu s původním záměrem gestora, nicméně v posuzované věci toto ustanovení vůbec aplikováno nebylo. Žalovaný je toho názoru, že novelou zákona došlo v tomto ustanovení k odstranění chyby v zákoně, nicméně v případě ust. § 7 odst. 5 a § 49 odst. 1 ZPZE se jednalo slovy zákonodárce o upřesnění pojmů z důvodu aplikační praxe. Žalovaný nesouhlasí s názorem, že ust. § 7 odst. 5 zákona nezaručovalo dostatečnou míru právní jistoty, novelizace naopak vedla k dalšímu posílení již tak adekvátně nastavené míry právní jistoty. Dále žalovaný uvádí, že toto ustanovení bylo dostatečně určité a neobsahovalo žádné chyby v názvosloví, které by umožňovaly rozdílný výklad a byly by způsobilé přivodit žalobkyni újmu či navodit stav právní nejistoty.
10. Žalovaný konstatuje, že důvěra adresátů právních norem v jejich kvalitu se předpokládá, a rovněž zde byla namístě. Ustanovení § 2 písm. q) tehdy účinného ZPZE (dnes písm. n) neobsahovalo žádnou chybu, natož fatální, a nebylo ani dotčeno novelou zákona. Není ani rozporné s ust. § 7 odst. 5 zákona.
11. Povinnost výrobcí paliva z biomasy uchovávat určité dokumenty ukládá zákon a tato povinnost je konkretizována vyhláškou. Výrobce paliva skutečně vyplňuje v *Prohlášení výrobce nebo dodavatele paliva z biomasy* údaje v části „výrobce paliva“ a producent biomasy vyplňuje část „údaje o palivu“, navzdory tomuto postupu tvorby je prohlášení jako celek úkonem výrobce paliva z biomasy představujícím plnění jeho povinnosti uvedené v § 7 odst. 5 ZPZE a je to právě výrobce paliva, který nese odpovědnost za správnost a úplnost všech údajů v něm uvedených. Žalobkyni bylo v posuzovaném případě prokázáno několik příkladů, v nichž v prohlášení deklarovala, že se jedná o cíleně pěstovanou biomasu pro energetické účely, avšak ve skutečnosti šlo o biomasu z náletových dřevin, ovocných sadů, apod.
12. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobkyně (výzva k vyjádření se ohledně možnosti rozhodnout ve věci bez jednání byla zástupci žalobkyně doručena dne 14. 7. 2016) a žalovaný (výzva k vyjádření ohledně možnosti rozhodnout ve věci bez

jednání byla žalovanému doručena dne 13. 7. 2016) ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřili nesouhlas s tím, aby soud rozhodl bez jednání (§ 51 s.ř.s.).

13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
14. Podle ustanovení § 7 odst. 5 ZPZE účinného do 31. 12. 2015 *výrobce nebo dovozce paliva z biomasy, z biokapaliny nebo z bioplynu je povinen uchovávat dokumenty a záznamy o použitých druzích biomasy, biokapalin a bioplynu a o způsobu jejich využití pro výrobu paliv v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem, nejméně po dobu 5 let ode dne, kdy tyto dokumenty a záznamy vznikly, a na vyžádání je zpřístupnit Úřadu, ministerstvu, operátorovi trhu a Státní energetické inspekci.*
15. Podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako výrobce nebo dovozce paliva z biomasy, biokapaliny nebo bioplynu nesplní povinnosti podle § 7 odst. 5.*
16. Podle ustanovení § 2 písm. q) *pro účely tohoto zákona se rozumí výrobcem výrobce elektřiny z obnovitelného zdroje, výrobce elektřiny z druhotného zdroje a výrobce elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla.*
17. Jak již bylo podáno výše, námitky žalobkyně lze podřadit pod jediný žalobní bod, v němž namítá, že z ust. § 7 odst. 5 zákona, za jehož porušení byla sankcionována, pro ni nevyplývala žádná povinnost, tedy ani povinnost uchovávat určité dokumenty.
18. Předně žalobkyně namítá, že termín „výrobce“ v ust. § 7 odst. 5 zákona je třeba vyložit v souladu s § 2 písm. q) zákona tak, že jím je pouze „výrobce elektřiny“. Žalobkyně je však výrobcem paliva, tedy je jiným (předcházejícím) článkem v rámci daného výrobně-obchodního řetězce než je výrobce elektřiny.
19. Městský soud se zabýval otázkou, zda posuzované znění ust. § 7 odst. 5 ZPZE v rozhodné době připouští různý výklad a omezuje tak právní jistotu adresátů právní normy či nikoliv.
20. Lze připustit, že na slovní spojení „*výrobce nebo dovozce paliva z biomasy*“ by mohlo být pohlíženo tak, že „výrobcem“ zákonodárce zde vymezil výrobce paliva, kdy spojka „nebo“ indikuje alternativu mezi výrobcem a dovozcem paliva z biomasy, či tak, jak se domnívá žalobkyně, v návaznosti na výkladové ustanovení § 2 písm. q) zákona, že se jedná o výrobce elektřiny.
21. Dle soudu však při výkladu tohoto slovního spojení v ustanovení § 7 odst. 5 ZPZE nelze odhlédnout od celého znění posuzovaného ustanovení zákona a úspěšně tvrdit, že se jedná o ustanovení nejasné, způsobilé ohrozit právní jistotu adresátů normy. Znění tohoto ustanovení ve svém celku zcela jednoznačně hovoří o *způsobu jejich využití* (druhů biomasy) *pro výrobu paliv*. Z uvedeného je proto zcela zřetelné, že dané ustanovení a užitý termín „výrobce“ se zde vztahuje na *výrobce paliva z biomasy*, nikoliv výrobce elektřiny. Nelze si totiž představit logický důvod, z něhož by výrobci elektřiny plynula povinnost uchovávat dokumenty o způsobu využití biomasy k výrobě paliv, když není článkem řetězce, který by palivo vyráběl. Totéž platí i pro ustanovení § 49 odst. 1 písm. c), neboť označení povinných subjektů je zde totožné.

22. Byť by bylo možno žalobkyni přisvědčit, že ve spojení s definicí „výrobce“ v § 2 ZPZE by se ust. § 7 odst. 5 ZPZE mohlo jevit nejednoznačným a lze konstatovat, že i proto zákonodárce přistoupil následně k bližší konkretizaci těchto slovních spojení, přesto soud nemá pochybnost, že celé znění odstavce 5 posuzovaného § 7 ZPZE nemůže vyvolávat pochybnost, že spojka „nebo“, jenž je uvedena mezi výrobcem a dovozcem znamená zcela jednoznačně, že zákonodárce zde užil spojku „nebo“ právě proto, aby vyjádřil povinnost vztahující se jak k výrobcí paliva z biomasy, tak i k dovozci paliva z biomasy. Zásada *in dubio mitius* tak v daném případě není na místě, neboť zde nepřipadá odlišný výklad ustanovení v úvahu. Nelze tak přisvědčit argumentaci žalobkyně, že analogicky lze vykládat, že se v ust. § 7 odst. 5 jedná o výrobce podle ust. § 2 ZPZE.
23. K námitce žalobkyně, že v obdobně konstruovaném ustanovení § 27 odst. 5 ZPZE je užit pojem „výrobce tepla“, které nasvědčuje, že se jedná o výrobce elektřiny ve smyslu ust. § 2 písm. q) soud konstatuje, že žalobkyni nebylo správním orgánem vytýkáno porušení povinnosti podle tohoto ustanovení, a proto je tato námitka zcela irelevantní.
24. Pro úplnost pak soud dodává, že ze zákona vyplývá, že výrobce paliva, výrobce tepla a výrobce elektřiny jsou tři zcela odlišné pojmy. Pro názornost lze odkázat na ust. § 49 odst. 1 ZPZE, kde jednotlivé části ukládají sankce jak výrobcům paliva (písm. c), výrobcům elektřiny (písm. ee), tak i výrobcům tepla (písm. t).
25. K vyplňování údajů v *Prohlášení výrobce nebo dodavatele paliva z biomasy* podle přílohy č. 3 vyhlášky lze závěrem konstatovat, že jeho části „výrobce paliva“, „dodavatel paliva“ a „odběratel paliva“ vyplňuje vždy ten subjekt, který koresponduje s jeho postavením v dodavatelském řetězci. Dále je pak každý z těchto subjektů povinen vyplnit i údaje v části „údaje o palivu“. Jak tedy vyplývá z vyhlášky i ze zákona (ust. § 7 odst. 5 ZPZE), žalobkyně byla povinna vyplnit údaje v části „výrobce paliva“, tak i v části „údaje o palivu“, neboť toto prohlášení je jako celek úkonem výrobce paliva z biomasy.
26. K odkazům žalobkyně na námitky a vyjádření podané ve správním řízení soud dodává toliko, že s ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby žalobkyně předmět soudního přezkumu vymezila nekonkrétními odkazy mimo samotnou žalobu [srov. § 71 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.]. Předpokladem soudního přezkumu správního rozhodnutí je formulace alespoň jednoho žalobního bodu a právě smyslem toho je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Pokud žalobkyně odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, resp. jiná podání a přípisy (zde námitky a vyjádření), nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz. Musí se jednat o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobkyně za základ jí tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy, není na soudu, aby v odkazovaných podáních vyhledával skutečnosti, které jsou způsobilé být součástí žaloby. Za žalobní bod tak nelze považovat

odkaz žalobkyně na obsah jiného podání (např. odvolání či jiného podání v rámci správního řízení, žaloby v jiném soudním řízení apod.).

27. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
28. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 3. ledna 2019

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu